

**MAKNA “FASILITAS UMUM” DALAM PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN
KEPASTIAN HUKUM BAGI MASYARAKAT**

(Analisis Pasal 10 Huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang
Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)

Jurnal

Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn)



Oleh:

Zora Febriena Dwithia H.P.

NIM. 126010200111056

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2014**

MAKNA “FASILITAS UMUM” DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM BAGI MASYARAKAT

(Analisis Pasal 10 Huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang
Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)

Zora Febriena¹, Suhariningsih², Iwan Permadi³

Program Studi Magister Kenotariatan

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505

Email:zorafebriena@yahoo.com

Abstract

One of the form of development activity for public interest in Statute Number 2 of 2012 is “public facility” development written on article 10 letter 1. The meaning of the term “public facility” remains unclear, so that the researcher decides to study the meaning of “public facility” which already ruled during this time, and to analyze its meaning for the sake of law development in the future. The meaning of public facility has already ruled in many sources, for example, statute, implementing regulations, journal, study result, and so on. But there are still more confusions about what is the certain meaning of public facility. These confusions are caused by the different meaning of each sources. Therefore, researcher hopes that this study can give a suggestion to know what is the certain meaning of public facility, in definition and concept. This study employs juridical normative method. Statutory, analytical, and historical approach are also applied in the study. Based on the result of the study, it is concluded that the meaning of public facility is the supporting and complement infrastructure and tools used for providing services of the community based on their needs and the quality of worthy life. The next result shows that the clause of article 10 letter 1 in Statute Number 2 of 2012 hasn't reflected the principle of legal certainty.

Key words: public facility, land acquisition, public interest, legal certainty

Abstrak

Salah satu bentuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah pembangunan “fasilitas umum” yang terdapat dalam Pasal 10 huruf 1. Istilah “fasilitas umum” ini masih belum jelas maknanya sehingga peneliti memutuskan untuk meneliti makna “fasilitas

¹Mahasiswa, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

²Pembimbing Utama, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

³Pembimbing Kedua, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

umum” yang telah ada selama ini dan kemudian menganalisis maknanya bagi perkembangan hukum di masa yang akan datang. Upaya menganalisis makna di sini semata-mata untuk mencapai tujuan hukum, karena makna sekaligus bentuk “fasilitas umum” sendiri telah banyak dipaparkan baik dalam peraturan pelaksanaan terkait maupun dalam jurnal maupun hasil penelitian lainnya, tetapi masih terdapat ketidakjelasan dari apa yang disebut sebagai “fasilitas umum”. Dikatakan tidak jelas karena antar peraturan perundang-undangan memberikan bentuk yang berbeda antara satu dengan yang lain, sehingga dengan penelitian ini peneliti berharap dapat membantu untuk lebih mengkonkretkan makna “fasilitas umum” baik secara definitif maupun konseptual. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang, pendekatan analitis, dan pendekatan sejarah. Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa makna fasilitas Umum adalah prasarana dan sarana penunjang/pelengkap yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kualitas kehidupan yang layak. Hasil selanjutnya menunjukkan bahwa ketentuan Pasal 10 huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 belum memenuhi asas kepastian hukum.

Kata kunci: fasilitas umum, pengadaan tanah, kepentingan umum, kepastian hukum

Latar Belakang

Hampir setiap kegiatan pembangunan membutuhkan tanah sebagai medianya, sehingga antara tanah dan kegiatan pembangunan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 yang diarahkan pada peningkatan harkat, martabat dan kemampuan manusia, serta kepercayaan pada diri sendiri dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, baik material maupun spiritual. Dalam mewujudkan kesejahteraan kehidupan warganya, negara Indonesia menekankan kepada terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur secara merata. Hal ini berarti negara Indonesia bertekad untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia, bukan hanya bagi sekelompok atau sebagian masyarakat tertentu saja.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan hukum nasional di bidang pertanahan untuk seluruh rakyat Indonesia. Tanah mempunyai nilai kerakyatan sehingga baik dalam pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan maupun penerapan kebijakannya perlu dilakukan dengan cara musyawarah tanpa keputusan sepihak, tanpa ada tekanan fisik, senjata, penganiayaan tubuh, pengerusakan harta, tekanan moril,

ancaman keamanan dan sebagainya. Tanah juga mempunyai nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan memihak pada rakyat. Nilai-nilai tersebut merupakan *grund norm*⁴ atau norma dasar⁵ bagi bangsa Indonesia untuk bertindak dan berperilaku serta untuk dijadikan pedoman dan landasan bagi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Dilihat dari tujuan pembangunan nasional, Indonesia menganut tipe negara kesejahteraan (*welfare state*). Terkait dengan upaya pembangunan dan cita-cita mensejahterakan rakyat, disusunlah suatu peraturan perundang-undangan yang bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.⁶ Peraturan ini adalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (LN. 2012-22, TLN. 5280).

Terdapat sejumlah persoalan krusial yang memperlihatkan bahwa undang-undang ini justru ditujukan untuk membebaskan lahan milik warga dengan paksa dan berpihak pada kepentingan pihak swasta.

Pertama, terdapat unsur pemaksaan yang dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 5 yang menyebutkan bahwa “pihak yang berhak **wajib** melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”. Selain itu juga terdapat dalam ketentuan Pasal 8 yang menyebutkan bahwa “pihak yang berhak dan pihak yang menguasai

⁴*Grundnorm* menurut B. Arif Sidharta, sebagaimana dikutip oleh Jazim Hamidi, dalam **Revolusi Hukum Indonesia**, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm. 63, merupakan landasan keberlakuan tertinggi dari sebuah tatanan hukum, namun ia sendiri bukanlah sebuah kaidah hukum karena tidak memiliki positivitas. *Grundnorm* bukan merupakan sebuah kaidah positif yang ditetapkan oleh orang secara eksplisit ataupun secara diam-diam. Oleh karena itu ketidakpatuhan terhadap *grundnorm* tidak terdapat sanksi seperti yang terdapat dalam kaidah hukum. Lebih jauh lagi, ditegaskan bahwa *Grundnorm* adalah kaidah yang hanya ada dalam pemikiran manusia bukan kaidah yang dikehendaki oleh manusia itu sendiri.

⁵Norma dasar menurut Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Clarendon Press, Oxford, 1996, **Pengantar Teori Hukum**, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 95, merupakan sumber umum dari berbagai peraturan atau norma yang ada, setiap peraturan dapat dirunut kembali sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar dari sebuah sistem hukum terakhir.

⁶Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.

objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum **wajib** mematuhi ketentuan dalam undang-undang ini”.

Kedua, ganti rugi yang berpotensi merugikan pemilik hak atas tanah. Disebutkan dalam pasal 31 bahwa “Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan ini didukung dengan bunyi pasal 34 yang menyebutkan bahwa “penilaian atas ganti rugi itu menjadi dasar penetapan musyawarah pemberian ganti rugi, dan bila terjadi perselisihan maka pengadilan yang akan memutuskan nilai ganti rugi tersebut”. Hal ini menunjukkan pemilik hak tidak memiliki posisi tawar yang rendah karena penetapan harga lahan telah diputuskan oleh Penilai dan tidak ada jaminan bahwa Penilai ini akan bersikap independen. Lagi-lagi posisi rakyat tidak terlindungi dalam undang-undang ini. Lebih lanjut, dalam pasal 36 huruf d disebutkan bahwa “pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk kepemilikan saham”. Hal tersebut justru mengesankan bahwa pemerintah dan swasta dapat menghindar dari pemberian ganti rugi berupa uang atau bentuk lain sehingga dengan demikian semakin banyak potensi kerugian yang akan diderita rakyat apabila lahannya akan diambil alih untuk kepentingan umum.

Ketiga, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 sangat terbuka untuk menampung aspirasi swasta, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 12 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r **wajib** diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau **Badan Usaha Swasta**.”

Dalam pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r terdapat poin 1 yang menyebutkan tentang fasilitas umum, dengan demikian jelas dikatakan bahwa pembangunan fasilitas umum menjadi salah satu sasaran yang dapat diincar oleh badan usaha swasta. Adanya ketentuan tersebut menjadikan kepentingan swasta sebagai operator pembangunan infrastruktur dan pengelola bahkan pemilik fasilitas umum menjadi lebih menonjol. Dari sekian banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, perumusan “fasilitas umum” sebagai salah satu bentuk kepentingan umum belum

pernah disebutkan dalam peraturan perundang-undangan terdahulu dan baru pertama kali ada yakni di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.

Penjelasan pasal 10 huruf l menyebutkan bahwa “fasilitas umum” dalam pasal tersebut sudah “cukup jelas” padahal sebenarnya tidak demikian, fasilitas umum masih belum jelas maknanya dan apa saja yang dapat disebut sebagai fasilitas umum juga tidak dijelaskan dalam undang-undang ini. Oleh karena itu peneliti memfokuskan penelitian ini untuk menganalisis dan menemukan makna “fasilitas umum”, agar dapat tercapai tujuan hukum⁷, karena pengertian dan bentuk “fasilitas umum” telah banyak dipaparkan baik dalam peraturan pelaksanaan terkait maupun dalam jurnal maupun hasil penelitian lainnya, akan tetapi di dalam undang-undang masih terdapat ketidakjelasan dari apa yang disebut dengan “fasilitas umum” itu sebenarnya. Dikatakan tidak jelas karena antar peraturan perundang-undangan mengkategorikan “fasilitas umum” secara berbeda antara satu dengan yang lain, sehingga dengan penelitian ini peneliti berharap dapat membantu untuk lebih mengkonkretkan makna “fasilitas umum” baik secara definitif maupun konseptual.

Adanya makna yang tegas dari “fasilitas umum” akan mengarahkan kepada kepastian hukum⁸, kepastian hukum ini akan menjadi sarana untuk

⁷Tujuan Hukum menurut Aristoteles dalam *Ethica Nicomachea et Rhetorica*, sebagaimana dikutip oleh Abdul Rachmad Budiono, dalam **Pengantar Ilmu Hukum**, Bayumedia, Malang, 2005, hlm. 23-24, satu-satunya tujuan hukum adalah menciptakan keadilan (Teori Etis).Teori ini disebut Teori Etis karena adanya hal berikut, “hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran etis kita tentang apa yang adil dan apa yang tidak adil”. Menciptakan keadilan berarti memberikan apa yang menjadi hak setiap orang. Dua kelemahan mendasar teori ini adalah (a) sulit dilaksanakan (diwujudkan) dan (b) makna keadilan sulit dirumuskan. Sedangkan menurut Jeremy Bentham dalam *Introduction To the Morals and Legislation*, sebagaimana dikutip oleh Abdul Rachmad Budiono,*Ibid.*, hlm. 26-27, tujuan hukum adalah mendatangkan manfaat atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk orang sebanyak-banyaknya (Teori Utilitis atau Teori *Eudaemonistis*). Kelemahan teori ini adalah karena lebih banyak menekankan kepada kemanfaatan, maka keadilan terabaikan. Pengabaian keadilan dari pembicaraan hukum berarti mengidentikkan hukum dengan kekuasaan. Kemudian menurut L.J. van Apeldoorn sebagaimana dikutip oleh Abdul Rachmad Budiono,*Ibid.*, hlm. 27, tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai (Teori Campuran atau Teori Jalan Tengah).Meskipun tidak secara jelas, teori ini berupaya mengakomodasikan antara keadilan, kemanfaatan, dan kebahagiaan sebagai tujuan hukum. Tiga hal ini *mungkin* akan tercapai apabila pergaulan hidup antarwarga Negara masyarakat berjalan secara damai.

⁸Kepastian Hukum menurut Theo Huijbers sebagaimana dikutip oleh Abdul Rachmad Budiono, dalam **Pengantar Ilmu Hukum**, Bayumedia, Malang, 2005, hlm.21, merupakan sesuatu yang harus ada apabila keadilan dan ketenteraman hendak diciptakan.Kepastian hukum bukan merupakan tujuan (politik) hukum.Dapat dikatakan mustahil menciptakan keadilan dan ketenteraman apabila kepastian hukum tidak dipelihara dengan baik.Indikator adanya (terpeliharanya) kepastian hukum di suatu Negara adalah (1) adanya perundang-undangan yang

mewujudkan tujuan hukum tersebut di atas. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum yang berkaitan dengan “fasilitas umum”.

Berdasarkan hasil uraian di atas maka timbul suatu permasalahan mengenai: a) apa makna “fasilitas umum” yang diatur dalam Pasal 10 huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; dan b) bagaimana kepastian hukum dari makna “fasilitas umum” yang diatur dalam Pasal 10 huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tujuan dari penulisan jurnal ini adalah untuk menganalisis makna “fasilitas umum” yang diatur dalam Pasal 10 huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; serta untuk menganalisis kepastian hukum dari makna “fasilitas umum” yang diatur dalam Pasal 10 huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan⁹, pendekatan analitis¹⁰, dan pendekatan sejarah¹¹. Berbagai

jelas dan (2) perundang-undangan diterapkan dengan baik, baik oleh hakim maupun oleh petugas hukum lainnya.

⁹Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) menurut Johnny Ibrahim dalam **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2011, hlm. 302, merupakan pendekatan yang harus dalam suatu penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Untuk itu menurut Haryono, sebagaimana dikutip oleh Johnny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 303, peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. *Comprehensive*, artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis. Logis adalah terstruktur dan teratur berdasarkan hukum berpikir yang benar. Hukum haruslah logis, hukum harus meletakkan kejelasan isi dan makna secara terstruktur dengan penuh kematangan dalam urutan prosedur atau langkah berpikir yang tertib, bertanggung jawab, dan saling berhubungan secara teratur.
- b. *All-inclusive*, bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.
- c. *Systematic*, bahwa di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

¹⁰ Tujuan dari pendekatan analitis (*Analytical Approach*), *Ibid.*, hlm. 310, adalah untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum. Hal itu dilakukan melalui 2 (dua) pemeriksaan. *Pertama*, peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan. *Kedua*,

bahan hukum tersebut dianalisis atau dibahas dengan menggunakan menggunakan interpretasi sistematis¹² dan interpretasi gramatikal¹³

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Pembahasan

A. Makna “Fasilitas Umum” yang diatur dalam Pasal 10 Huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pasal 10 huruf 1 dari undang-undang ini adalah cikal bakal diadakannya penelitian ini, sehingga menjadikannya penelitian normatif dengan pendekatan utamanya adalah pendekatan undang-undang. Peneliti hendak menganalisis makna “fasilitas umum” karena dalam undang-undang ini tidak disebutkan apa yang dimaksud dengan fasilitas umum, bentuk apa saja yang dapat disebut sebagai fasilitas umum.

Pasal 10 huruf 1 menyebutkan bahwa tanah untuk kepentingan umum salah satunya digunakan untuk pembangunan fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik. Pada penjelasan hanya terdapat penjelasan bagi “ruang terbuka hijau publik”, yakni ruang terbuka hijau sesuai dengan undang-undang

menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktik melalui analisis terhadap putusan-putusan hukum.

¹¹Setiap aturan perundang-undangan memiliki latar belakang sejarah yang berbeda. Dengan mengetahui latar belakang sejarah, kemudian dibuat aturan perundang-undangan tersebut, maka caturwangsa peradilan akan memiliki interpretasi yang sama terhadap setiap permasalahan hukum yang telah diatur dalam aturan perundang-undangan dimaksud. Caturwangsa peradilan, *Ibid.*, hlm. 46 adalah polisi, jaksa, hakim, dan advokat.

Berdasarkan perspektif sejarah, menurut Kusumadi Pudjosewojo sebagaimana dikutip oleh Johnny Ibrahim, *Ibid.*, hlm. 318, ada 2 (dua) macam penafsiran terhadap aturan perundang-undangan. *Pertama*, penafsiran menurut sejarah hukum (*rechts historische interpretatie*) dan *kedua*, penafsiran menurut sejarah penetapan peraturan perundang-undangan (*wets historische interpretatie*).

¹²Interpretasi Sistematis, menurut Jazim Hamidi, dalam **Hermenutika Hukum Sejarah – Filsafat & Metode Tafsir**, UB Press, Malang, 2011, hlm. 41, adalah metode yang menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Artinya tidak satupun dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditafsirkan seakan-akan berdiri sendiri, tetapi ia harus selalu dipahami dalam kaitannya dengan jenis peraturan yang lainnya. Menafsirkan peraturan perundang-undangan tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan suatu negara.

¹³Interpretasi Gramatikal, menurut C.S.T Kansil dalam **Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 66-69, adalah interpretasi berdasarkan pada bunyi undang-undang, dengan berpedoman pada arti perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat yang dipakai dalam undang-undang.

yang mengatur penataan ruang. Misalkan fasilitas umum dijelaskan seperti halnya undang-undang ini menjelaskan tentang ruang terbuka hijau publik, yakni dengan merujukkannya kepada undang-undang lain yang lebih khusus, maka masih terdapat kemungkinan pedoman bagi masyarakat maupun aparat untuk memahami apa yang dimaksud dengan fasilitas umum, namun undang-undang ini sama sekali tidak menjelaskannya, sehingga dapat menimbulkan banyak penafsiran dan berpotensi untuk dijadikan alasan pembenar dalam setiap upaya penyediaan tanah karena wujudnya yang paling umum dan tidak terdefinisi.

Selain pendekatan undang-undang, pendekatan sejarah juga digunakan oleh peneliti dengan mengkaji risalah rapat kerja panitia khusus DPR-RI rancangan undang-undang tentang pengadaan tanah bagi pembangunan, risalah rapat dengar pendapat umum panitia khusus DPR RI rancangan undang-undang tentang pengadaan tanah untuk pembangunan, risalah rapat dengar pendapat panitia khusus DPR RI rancangan undang-undang tentang pengadaan tanah untuk pembangunan, sampai pada risalah resmi rapat paripurna di mana rancangan undang-undang tersebut pada akhirnya dinyatakan disetujui.

Dalam beberapa risalah terkait rapat perancangan undang-undang ini ditemukan beberapa kali penyebutan “fasilitas umum” sayangnya tidak satupun dari pembahasan tersebut yang membahas tentang makna dan/atau bentuk fasilitas umum. Namun, dalam rapat dengar pendapat umum panitia khusus DPR RI rancangan undang-undang tentang pengadaan tanah untuk pembangunan pada tanggal 2 Maret 2011 yang menghadirkan Prof. DR. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL dan Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH., MLI., MPA untuk memberi masukan terhadap pembahasan rancangan undang-undang ini, terdapat tanggapan dari Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH., MLI., MPA yang menyebutkan bahwa semestinya Pasal 10 undang-undang ini di dalam penjelasannya tidak ditulis “cukup jelas”, beliau menyebutnya sebagai “penyakit” dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, karena seringkali terhadap hal-hal yang belum jelas tidak dijelaskan, sedangkan yang sudah jelas malah dijelaskan kembali.

Mencari kejelasan makna “fasilitas umum” tentunya tidak dapat dilakukan tanpa mengkajinya dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Sesungguhnya bentuk fasilitas umum telah disebutkan di beberapa

peraturan perundang-undangan, hanya saja untuk peraturan terkait pertanahan masih memerlukan pemaknaan fasilitas umum yang konkret, tegas, dan jelas sehingga layak dijadikan pedoman bagi masyarakat dalam melakukan perbuatan hukum terkait pengadaan tanah.

Hak menguasai SDA oleh negara diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan Pasal 28G ayat (1) mengatur tentang hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan **harta benda yang di bawah kekuasaannya**, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, pasal 28G ayat (1) tersebut berkaitan pula dengan Pasal 28H yang menyebutkan bahwa “**setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun**”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara itu digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Semua kebijakan pemerintah di bidang agraria yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, harus dapat meningkatkan kemakmuran, kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya. Kebijakan pemerintah di bidang agraria yang hanya menguntungkan segelintir orang (investor) dan merugikan rakyat banyak, tidak dapat dibenarkan.¹⁴

Berkaitan dengan tujuan tersebut, maka dalam menyusun kebijakan di bidang agraria pemerintah hendaknya memperhatikan hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh Undang-undang Dasar, dalam hal ini khususnya yang terdapat dalam ketentuan Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H UUD NRI 1945. Kedua pasal tersebut mengatur tentang perlindungan atas harta benda yang berada di bawah kekuasaannya serta hak setiap orang untuk mempunyai hak milik. Salah satu perwujudan harta benda dan hak milik yang dimaksud dapat berupa tanah dan hak milik atas tanah. Hak milik merupakan hak yang sifatnya terkuat dan terpenuh. Terkuat berarti haknya tidak mudah hapus sebagaimana hak-hak lainnya, dan terpenuh berarti haknya menyangkut kewenangan si pemegang hak.

¹⁴Muhammad Bakri, **Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reforma Agraria)**, UB Press, Malang, 2011, hlm. 5.

Oleh karena itu, ketika negara berada dalam posisi akan menggunakan kekuasaannya untuk mengambil tanah yang telah dilekati oleh hak milik, negara tidak dapat mengambil tanah tersebut tanpa melalui prosedur yang telah ditentukan dan juga berkewajiban untuk memberikan ganti rugi yang dapat diterima secara sukarela oleh pemegang hak milik atas tanah yang akan diambil tersebut. Salah satu prinsip dasar yang universal dalam pengambilalihan tanah oleh negara adalah bahwa “*no private property shall be taken for public use without just and fair compensation*”¹⁵ (tidak ada kepemilikan pribadi yang boleh diambil untuk **kepentingan umum** tanpa kompensasi yang adil dan setimpal), sehingga dalam proses perolehan tanah tersebut hendaknya dapat memperhatikan prinsip-prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal. Dalam hal ini dapat dilihat contoh konkret bahwa memang benar Bangsa Indonesia menganut konsep Keadilan sosial (*social justice*). Konsep keadilan sosial menuntut adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun pemerintah.

Apabila dikaitkan dengan fasilitas umum, sesungguhnya merupakan salah satu bentuk dari kepentingan umum. Demikian yang berlaku pada Undang-undang Pengadaan Tanah yang berlaku saat ini yang menyebutkan bahwa salah satu indikator pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan membangun fasilitas umum. Didukung pula dengan pendapat yang menyebutkan bahwa fasilitas umum adalah fasilitas yang diadakan untuk kepentingan umum.

Karena merupakan salah satu bentuk dari kepentingan umum, maka tujuan dari diadakannya fasilitas umum tentu sama dengan tujuan diadakannya kepentingan umum yakni untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, sama seperti tujuan pokok yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA. Pengadaan tanah untuk membangun fasilitas umum yang hendak dilakukan di atas tanah yang telah dilekati hak atas tanah harus dilakukan melalui prosedur dan ketentuan yang menjamin keadilan dan memberikan perlindungan bagi pemilik hak.¹⁶

¹⁵Adrian Sutedi, **Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 227.

¹⁶Konsep diambil dari Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Kendala timbul ketika apa yang dimaksud dengan fasilitas umum tersebut masih tidak jelas maknanya, padahal dalam Pasal 28D UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum yang adil** serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Makna fasilitas umum yang masih tidak jelas akan mengarah pada tidak adanya kepastian hukum bagi rakyat sehingga negara dapat dianggap bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaannya karena bertindak tanpa dasar hukum yang jelas. Hal ini akan mengarah pula pada pandangan rakyat bahwa negara tidak menjalankan kewajibannya untuk memberikan perlindungan dan mengesampingkan tujuan utama dari hukum yakni keadilan. Kehidupan berbangsa dan bernegara yang sedemikian bukanlah bentuk ideal yang diharapkan oleh konstitusi kita sehingga perlu kiranya untuk melakukan perbaikan terkait dengan permasalahan tersebut.

Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, hal ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak tepat jika hanya dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya saja, apalagi jika penguasaan pribadi tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik hak atas tanah maupun bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok Bangsa yakni kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria).¹⁷

¹⁷Penjelasan Umum angka II/4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Konsep fungsi sosial dalam Pasal 6 tersebut juga didukung oleh Pasal 18 UUPA, bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak.

Hingga saat ini teks UUPA tidak sekali pun pernah diubah, tetapi konteksnya telah mengalami perubahan. Konsep fungsi sosial tanah kini dimaknai sebagai dasar pembenaran pemerintah untuk membebaskan lahan-lahan milik warga.¹⁸ Pasal 6 UUPA memuat pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah dalam konsepsi yang mendasari hukum tanah positif. Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa tidak hanya hak milik yang mempunyai fungsi sosial, melainkan semua hak atas tanah. Pasal ini merumuskan secara singkat hak-hak perorangan atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional yang pada hakikatnya adalah konsepsi hukum adat.

Menurut konsepsi hukum adat, semua hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan juga kewajiban untuk memanfaatkannya.¹⁹ Penguasaan atas semua tanah oleh Negara, diartikan sebagai pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia.²⁰ Konsekuensinya, negara berhak campur tangan di sektor agraria, sehingga setiap hak atas tanah tidak terlepas dari hak menguasai negara.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan penjelasan dari apa yang dimaksud dengan fasilitas umum, namun dalam peraturan perundang-undangan lainnya dapat ditemukan penjelasan dari fasilitas umum. Antar peraturan perundang-undangan tersebut mengkategorikan “fasilitas umum” secara berbeda antara satu dengan yang lain. Berikut akan disajikan tabel yang menunjukkan bahwa di dalam beberapa peraturan perundang-undangan disebutkan tentang apa saja yang termasuk ke dalam kategori fasilitas umum:

¹⁸Yusriyadi, **Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah**, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. vi.

¹⁹Boedi Harsono, *Ibid.*

²⁰Bachtiar Effendie, *Ibid.*

Tabel 4. Indikator Fasilitas Umum dalam Beberapa Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah	PP Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung	PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.	Permen PU Nomor 30/PRT/M/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Ling-kungan
fasilitas umum adalah fasilitas kelengkapan di dalam dan di luar bangunan gedung yang mendukung pemenuhan terselenggaranya fungsi bangunan gedung yang berwujud prasarana dan sarana bangunan gedung.				
a. Sarana transportasi bawah tanah. (Pasal 13 ayat (2)). b. Sistem sanitasi (kebutuhan air bersih, saluran pembuangan air kotor dan/atau air limbah, kotoran dan sampah, serta penyaluran air hujan). (Pasal 24 ayat (1))	Terminal angkutan umum, stasiun kereta api, pelabuhan laut, pelabuhan udara, tempat pemberhentian kendaraan umum, taman, jalan, dan trotoar. (Pasal 2 ayat (3) huruf b)	a. Jalur jalan dan/atau jalur hijau, daerah hantaran udara (transmisi) tegangan tinggi, dan/atau menara telekomunikasi, dan/atau menara air (Penjelasan Pasal 29) b. sistem proteksi pasif dan proteksi aktif. (Pasal 34 ayat (1)). c. instalasi penangkal petir. (Pasal 35 ayat (1)) d. sistem penghawaan (ventilasi alami dan/atau ventilasi mekanik/buatan (Pasal 39 ayat (1))), sistem pencahayaan (pencahayaan alami dan/atau pencahayaan buatan,	a. Jembatan penyeberangan yang melintasi taman di median jalan dan halte angkutan umum. Pasal 100 ayat (3) huruf b) b. Rumah sakit umum, gedung perkantoran, kawasan industri, dan pusat kegiatan	a. Persyaratan teknis fasilitas dan aksesibilitas pada bangunan gedung dan lingkungan meliputi: - Ukuran dasar ruang; - Jalur pedestrian; - Jalur pemandu; - Area parkir; - Pintu; - Ram;

<p>c. Ruang ibadah, ruang ganti, ruangan bayi, toilet, tempat parkir, tempat sampah, serta fasilitas komunikasi dan informasi (sistem komunikasi, rambu penuntun, petunjuk, dan media informasi lain). (Pasal 27 ayat (3) dan penjelasannya.)</p> <p>d. Pintu dan/atau koridor antar ruang. (Pasal 28 ayat (1))</p> <p>e. Tangga, ram dan sejenisnya serta lift dan/atau tangga berjalan. (Pasal 28 ayat (1))</p>		<p>termasuk pencahayaan darurat (Pasal 39 ayat (1))), sistem sanitasi (sistem air bersih, sistem pembuangan air kotor dan/atau air limbah, kotoran dan sampah, serta penyaluran air hujan (Pasal 42))</p> <p>e. tempat sampah, tempat parkir, saluran drainase dalam <i>site</i>, <i>septic tank</i>, sumur resapan (Penjelasan Pasal 55 ayat (3)).</p> <p>f. tangga, ram, lif, tangga berjalan/eskalator, dan/atau lantai berjalan/travelator. (Pasal 57 ayat (1))</p> <p>g. lif (Pasal 58 ayat (1)), lif kebakaran (Pasal 58 (3)), lif khusus kebakaran atau lif penumpang biasa atau lif barang (Pasal 58 ayat (4))</p> <p>h. tangga darurat/kebakaran, Sistem peringatan bahaya (sistem alarm kebakaran dan/atau sistem peringatan menggunakan audio/tata suara) (Penjelasan Pasal 59 ayat (1)).</p> <p>i. toilet, tempat parkir, telepon umum, jalur pemandu, rambu dan marka, pintu, ram, tangga, dan lif bagi penyandang cacat dan lanjut usia. (Pasal 60 ayat (2))</p> <p>j. ruang ibadah, ruang ganti, ruang bayi, toilet, tempat parkir, tempat sampah, serta fasilitas komunikasi dan informasi (telepon dan tata suara) (Pasal 61 ayat (1) dan penjelasannya)</p>	<p>ekonomi. (Pasal 102 ayat (2) huruf c)</p>	<p>- Tangga; - Lif - Lif tangga (<i>stairway lift</i>); - Toilet; - Pancuran; - Wastafel; - Telepon; - Perlengkapan dan peralatan kontrol; - Perabot; - Rambu dan marka. (Pasal 4 ayat (1))</p> <p>b. Taman kota, kebun binatang, tempat pemakaman umum dan ruang publik lainnya. (Lampiran)</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Berdasarkan tabel tersebut diketahui bahwa beberapa indikator fasilitas umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah disebutkan sebagai indikator dari kepentingan umum berdasarkan Pasal 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, misalnya jalan (huruf b); saluran pembuangan air dan sanitasi (huruf c); pelabuhan, bandar udara, dan terminal (huruf d); tempat pembuangan dan pengolahan sampah (huruf h); dan lapangan parkir umum (huruf r). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada petikan Pasal 10 di bawah ini:

Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. **jalan umum**, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, **saluran pembuangan air dan sanitasi**, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. **pelabuhan, bandar udara, dan terminal**;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. **tempat pembuangan dan pengolahan sampah**;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, **fasilitas umum**, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan **lapangan parkir umum**.

Kata-kata yang dicetak tebal sesungguhnya termasuk dalam kategori fasilitas umum, sehingga dengan demikian poin-poin yang dicetak tebal tidak perlu disebutkan tersendiri secara terpisah dan cukup diwakili oleh poin fasilitas umum pada huruf l.

Perumusan indikator fasilitas umum yang konkret akan menghindari tumpang tindih seperti terjadi di atas, sehingga perumusan untuk indikator kepentingan umum tidak menjadi sebanyak itu.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dengan menggunakan pendekatan undang-undang, analitis, dan sejarah serta menggunakan interpretasi gramatikal dan sistematis, peneliti menemukan makna fasilitas umum adalah:

Prasarana dan sarana penunjang/pelengkap yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kualitas kehidupan yang layak.

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa dari beberapa peraturan perundang-undangan yang dikaji memiliki bentuk fasilitas umum yang berbeda-beda karena menyesuaikan dengan kebutuhan dari masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut. Meskipun demikian, untuk pemaknaan fasilitas umum dapat dimaknai seperti yang telah disebutkan di atas karena meskipun bentuknya berbeda pada masing-masing peraturan perundang-undangan namun berdasarkan hakikat dan fungsinya kesemua bentuk tersebut memenuhi unsur-unsur untuk dapat disebut sebagai “fasilitas umum” yakni prasarana dan sarana penunjang/pelengkap yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kualitas kehidupan yang layak.

B. Kepastian Hukum dari Makna “Fasilitas Umum” yang diatur dalam Pasal 10 Huruf l Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Upaya penegakan hukum perlu memperhatikan tiga unsur, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus saling kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang, tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan, tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya akan kaku dan menimbulkan rasa tidak adil.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya.

Kepastian hukum dapat memberikan kejelasan bagi masyarakat akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum, demikian juga masyarakat tidak mengetahui apakah tindakan yang dilakukan pemerintah dan/atau penegak keadilan tersebut benar atau salah, sudah sesuai dengan aturan perundang-undangan atau tidak, menyalahi hak mereka sebagai warga negara atau tidak.

Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang sehingga akan jelas pula penerapannya. Kepastian hukum juga dapat diartikan tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumannya. Sayangnya, kepastian hukum tidak selalu diindahkan keberadaannya dan hanya dianggap sebagai sarana yang hanya akan digunakan menyesuaikan dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Pada dasarnya prinsip kepastian hukum menekankan pada penegakan hukum yang berdasarkan pembuktian secara formil, artinya suatu perbuatan baru dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hanya jika melanggar aturan tertulis tertentu. Sebaliknya menurut prinsip keadilan, perbuatan yang tercela, melanggar kepatutan dan sebagainya dapat dianggap sebagai pelanggaran demi tegaknya keadilan meskipun secara formal tidak ada undang-undang yang melarangnya.²¹

Hakikat sebuah kebijakan adalah sebagai ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap tindakan dan kegiatan aparatur Pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai tujuan. Kebijakan dapat dibedakan sebagai kebijakan internal dan eksternal, tertulis dan tidak tertulis. Kebijakan internal (kebijakan manajerial), yaitu kebijakan yang hanya mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi Pemerintah sendiri. Kebijakan eksternal yaitu kebijakan yang mengikat masyarakat (kebijakan publik).

Ada sejumlah hal yang perlu diperhatikan dalam merumuskan suatu kebijakan, terutama kebijakan publik yang menyangkut kepentingan umum. Hal-hal yang dimaksud di sini ditetapkan dengan berpedornan pada kebijakan yang lebih tinggi,

²¹Mahfud M.D., **Kepastian Hukum Tabrak Keadilan**, Fajar Laksono (Ed), **Hukum Tak Kunjung Tegak: Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Mahfud MD**, Citra Aditya Bakti Bandung, 2007, hlm. 91.

konsisten dengan kebijakan lain yang berlaku, berorientasi ke masa depan, berorientasi pada kepentingan umum, jelas, tepat dan tidak menimbulkan kekaburan arti dan maksud.

Rumusan masalah kedua pada penelitian ini hendak menguji asas kepastian hukum dari ketentuan pasal 10 huruf l Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang makna fasilitas umum, karena seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa dalam merumuskan suatu kebijakan yang menyangkut kepentingan umum harus dilakukan dengan jelas, tepat dan tidak menimbulkan kekaburan arti dan maksud, terlebih lagi dalam merumuskan kebijakan yang terkait dengan tanah yang notabene merupakan objek yang memiliki keterkaitan erat dengan rakyat, sehingga dapat menjamin perlindungan hukum bagi mereka.

Asas kepastian hukum dalam UUD NRI 1945 diatur dalam Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Meskipun beberapa pendapat menyebut kepastian hanya sebagai sarana, namun ada pula yang memasukkan kepastian sebagai salah satu tujuan hukum. Inti dari kepastian hukum adalah keteraturan. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup dengan pasti sehingga leluasa melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.

Kalimat “**kepastian hukum yang adil**” dalam pasal Pasal 28D ayat (1) menurut peneliti merupakan susunan kata-kata yang sangat menunjukkan ciri khas dari sebuah landasan konstitusional, karena kalimat “kepastian hukum yang adil” menunjukkan bahwa kepastian hukum dan keadilan dapat diwujudkan bersamaan, namun jika dikembalikan pada amanat dasar yang terkandung dalam UUD NRI 1945 ternyata dapat dilihat bahwa harapan awal para pendiri Bangsa adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang didukung dengan kepastian hukum. Hal tersebut tidaklah mengherankan karena keduanya sama-sama ada di dalam konsepsi negara hukum (*rechstaat*) yang dianut oleh Indonesia.

Menurut UUPA, usaha yang dilakukan untuk mencapai kepastian hak atas tanah ditemukan dalam ketentuan pasal-pasal yang mengatur tentang pendaftaran tanah (Pasal 19), yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Pasal 19 ini merupakan suatu instruksi yang ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts-kadaster*”, yang artinya bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.²² Amanat dari pasal 19 UUPA ini diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut kembali ditegaskan tentang tujuan diadakannya pendaftaran tanah, yakni: a) untuk memberikan **kepastian hukum** dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; b) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; dan c) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mensyaratkan ketentuan bahwa dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas kepastian hukum agar dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum tersebut, seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i. Perlu digarisbawahi di sini adalah kata “**dan/atau**” pada bunyi pasal 6 tersebut. Kata “dan/atau” dapat bermakna imperatif (ditandai dengan penggunaan kata “dan”) atau alternatif (ditandai dengan penggunaan kata “atau”). Imperatif berarti semua asas yang disebutkan dalam pasal 6 digunakan dalam menyusun materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan. Sedangkan sifat alternatif berarti **tidak** semua asas yang disebutkan dalam pasal 6 digunakan dalam menyusun materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan. Jika demikian keadaannya maka hal tersebut dapat dijadikan alasan pemaaf

²²Penjelasan Umum angka IV Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengesampingkan asas kepastian hukum dalam merumuskan peraturan perundang-undangan.

Peneliti berpendapat bahwa terkait asas kepastian hukum ini adalah sesuatu yang harus mendapat perhatian lebih dibandingkan dengan asas yang lain. Peneliti lebih sepakat dengan pemikiran bahwa antara kepastian hukum dan keadilan adalah dua hal yang saling melengkapi. Tujuan utama hukum adalah keadilan, dan untuk lebih menunjang tercapainya keadilan tersebut maka dibutuhkan pihak yang berwenang dan berwibawa untuk menyusun suatu kebijakan yang berkeadilan sekaligus menjamin kepastian hukum. Kombinasi tersebut dapat melahirkan aturan hukum yang tepat guna dan tepat sasaran.

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan: 1) Tersedianya perangkat **hukum tertulis**, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten; dan 2) Penyelenggaraan **pendaftaran tanah** yang efektif.²³ Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum itu meliputi dua hal, yakni: 1) Kepastian hukum adalah hal yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hal-hal yang konkret. Pihak-pihak pencari keadilan (*yustisiabelen*) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara; 2) Kepastian hukum berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim. Roscoe Pound juga menambahkan bahwa yang disebut dengan kepastian hukum adalah *predictability* yang artinya terukur dan dapat diperhitungkan.²⁴

²³Boedi Harsono, Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 69.

²⁴Achmad Ali, **Menguak Tabir Hukum (suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)**, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm 134 -135.

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.²⁵

Dari uraian-uraian mengenai pengertian kepastian hukum di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat mengandung unsur-unsur, yakni: 1) Tertulis; 2) Adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir; 3) Tepat hukum, tepat subjek, tepat objek, tepat ancaman hukumnya; 4) Terukur, dapat ditentukan, dapat diperhitungkan; 5) Dapat dilaksanakan; 6) Sebagai bentuk keamanan hukum.

Aturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah dituangkan dalam bentuk hukum positif, namun hasil pembahasan sebelumnya telah menunjukkan bahwa masih terdapat ketidakjelasan dari salah satu substansinya, yakni terkait makna fasilitas umum dan indikatornya. Padahal hukum seharusnya berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum.

Berpedoman pada teori kepastian hukum yang dicetuskan oleh Van Apeldoorn, maka didapatkan hasil berikut ini:

1. Van Apeldoorn mengatakan bahwa kepastian hukum adalah hal yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hal-hal yang konkret. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dibahas sebelumnya diketahui bahwa makna fasilitas umum belum dapat ditentukan oleh undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, di dalam penjelasannya dikatakan “cukup jelas” namun dalam kenyataannya berdasarkan hasil penelitian masih terjadi benturan antara indikator fasilitas umum dan indikator kepentingan umum. Sehingga ketentuan pasal 10 huruf l dianggap tidak memenuhi kepastian hukum.
2. Kedua, Van Apeldoorn mengatakan bahwa kepastian hukum berarti pula keamanan hukum, yang artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan

²⁵Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum – Suatu Pengantar**, Yogyakarta, Liberty, 2007, hlm. 160.

hakim. Karena sebelumnya telah terbukti bahwa ketentuan pasal 10 huruf l undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 belum memenuhi asas kepastian hukum, maka ketentuan pasal ini juga belum bisa memberikan keamanan hukum, yakni belum bisa memberikan perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.

Simpulan

- a. Berdasarkan hasil penelitian dengan pendekatan analitis dan interpretasi sistematis, maka makna “fasilitas umum” adalah:

Prasarana dan sarana penunjang/pelengkap yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kualitas kehidupan yang layak.

Contoh: Jalan umum dan terminal.

- b. Berdasarkan hasil penelitian dengan pendekatan analitis dan interpretasi sistematis diketahui bahwa ketentuan tentang “fasilitas umum” dalam Pasal 10 huruf l Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 belum memenuhi asas kepastian hukum karena belum memenuhi semua unsur kepastian hukum, yakni unsur adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rachmad Budiono, 2005, **Pengantar Ilmu Hukum**, Bayumedia, Malang.
- Achmad Ali, 1996, **Menguak Tabir Hukum (suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)**, Chandra Pratama, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2007, **Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2008, **Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta.
- C.S.T Kansil, 1989, **Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta.
- Hans Kelsen, 2008, **Pengantar Teori Hukum**, Nusa Media, Bandung.
- Jazim Hamidi, 2006, **Revolusi Hukum Indonesia**, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta.
- Jazim Hamidi, 2011, **Hermenutika Hukum Sejarah – Filsafat & Metode Tafsir**, UB Press, Malang.
- Johnny Ibrahim, 2011, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang.
- Mahfud M.D., 2007, **Kepastian Hukum Tabrak Keadilan, Fajar Laksono (Ed), Hukum Tak Kunjung Tegak: Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Mahfud MD**, Citra Aditya Bakti Bandung.
- Muhammad Bakri, 2011, **Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reforma Agraria)**, UB Press, Malang.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, **Mengenal Hukum – Suatu Pengantar**, Yogyakarta, Liberty.

Yusriyadi, 2010, **Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik atas Tanah**, Genta Publishing, Yogyakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang **Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria**.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang **Bangunan Gedung**.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang **Pengelolaan Sampah**.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang **Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum**.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang **Pendaftaran Tanah**.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang **Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional**.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung**.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 30/PRT/M/2006 tentang **Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan**.